Die rechtliche Natur der kommunalen Zweckverbände in Preußen unter Berücksichtigung der neuen Wahlrechtsbestimmungen

Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Kurt Hildebrandt
Referendar
z. Zt. in Glogau

1930

Spezial-Druckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen, Ohlau in Schlesien

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

Berichterstatter: Prof. Dr. Helfritz

Meiner lieben Mutter!

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung 1

Erster Abschnitt.

Die rechtliche Natur der kommunalen Zweckverbände mit den Rechten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. 1

Zweiter Abschnitt.

Die neuen Wahlrechtsbestimmungen. 9

Dritter Abschnitt.

Die rechtliche Natur der kommunalen Zweckverbände ohne die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. 20

Schluß 24

Literaturverzeichnis.

Amtlicher Entwurf einer Reichsstädteordnung 1927.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 6. Aufl. 1927.

Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, Aktenstück Nr. 391.

v. Bitter: Handwörterbuch der preußischen Verwaltung. 3. Auflage 1928.

Bornhak: Preußisches Staatsrecht 2. Aufl. 1914.

Brandt: Beamtenrecht 2. Aufl. 1926.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 3. Auflage 1913.

Fölsche: Begriff des Ehrenamtes. Diss. Halle 1911 zit. Fölsche, Diss.

— Das Ehrenamt in Preußen und im Reiche 1911. zit. Fölsche.

Friedrichs: Die Zweckverbandsgesetze. 1912. zit. Friedrichs, Zw.V G.

— Preußisches Kommunalbeamtenrecht 1926. zit. Friedrichs, Kommunalbeamtenrecht.

Genzmer: Die Landgemeindeordnung vom 3. Juli 1891 5. Auflage 1914.

Giese: Kommentar zur Reichsverfassung. 7. Aufl. 1926.

Halbey: Das Gemeindeverfassungs- und Verwaltungsrecht. Berlin 1900.

Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 4. Aufl. 1924.

Helfritz: Grundriß des preußischen Kommunalrechts. 2. Auflage 1927. zit. Helfritz, Grundriß.

— Die Vertretung der Städte- und Landgemeinden nach außen. 1916. zit. Helfritz, Vertretung.

Holle: Kommunale Zweckverbände in Preußen. Diss. Bonn 1912.

Huber: Verfassung des Freistaats Preußen. 1921.

Illing-Kautz: Handbuch für preußische Verwaltungsbeamte. 9. Aufl. 1905.

Jebens: Die Stadtverordneten. 2. Aufl. 1905.

Kappelmann: Die unbesoldeten Gemeindebeamten. In Pr. Verw. Bl. Jhrg. 23. S. 769 ff. S. 737 ff.
Kautz-Appelius: Preußisches Kommunalbeamtenrecht. 2. Auflage 1911.
Keil: Die Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen der Monarchie vom 3. Juli 1891. 1896.
Kinne: Die Autonomie der Kommunalverbände in Preußen. 1908.
Kormann: Einführung in die Praxis des Verwaltungsrechts. Heft 1. 1914.
v. Leyden: Das preußische Gemeindewahlrecht nach der Staatsumwälzung. 1925. zit. v. Leyden, Gemeindewahlrecht.
— Wahlgesetz für die Provinziallandtage und Kreistage. 1926. zit. v. Leyden, Wahlgesetz.
Maier: Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverbände. Diss. Leipzig 1905.
Mayer, O.: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 3. Aufl. 1924.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Auflage 1919.
Meyer-Jellinek: Das parlamentarische Wahlrecht. 1901.
Neuwiem: Die kommunalen Zweckverbände in Preußen. 1919.
Oertel: Kommentar zur Städteordnung vom 30. Mai 1853. 5. Aufl. 1910.
Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. 1926.
Preuß: Städtisches Amtsrecht. 1902.
Roberti-Jessen: Die allgemeine staatliche Aufsicht gegenüber den Selbstverwaltungskörpern in Preußen. Diss. Greifswald. 1905.
Schön: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. 1897.
Stier-Somlo: Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen. 1919. zit. Stier-Somlo Handbuch.
Stier-Somlo-Elster: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft 1926.
Strutz: Die Kommunalverbände in Preußen. 1888.
Szczesny: Kommentar zum Zweckverbandsgesetz 1912.
Vogeler: Der Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände nach preußischem Recht. Diss. Würzburg. 1914.
Wessels: Das generelle staatliche Oberaufsichtsrecht in Preußen. Diss. Köln 1911.

Wirkau: Das preußische Zweckverbandsgesetz vom 19. Juni 1911. Diss. Marburg 1913.

Wölbling: Das Recht der Gemeindebeamten und Angestellten. 1913.

Zeitschriften und Spruchsammlungen.

Annalen der preußischen inneren Staatsverwaltung. Herausgeg. von Kamptz. Berlin.

Deutsche Juristenzeitung. Herausgeg. von Liebmann. Berlin.

Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts.

Jahrbuch des Verwaltungsrechts. Herausgeg. von Stier-Somlo. Berlin.

Juristische Wochenschrift. Herausgeg. vom Deutschen Anwaltverein. Leipzig.

Preußisches Verwaltungsblatt. Herausgeg. von Hoffmann. Berlin.

Zeitschrift für das private und öffentliche Recht. Herausgeg. von Grünhut. Wien.

Wichtigste Abkürzungen.

H.G.B. = Handelsgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 10. Mai 1987.

J.W. = Juristische Wochenschrift. Herausgeg. vom Deutschen Anwaltverein Leipzig.

Kr.O.ö. = Kreisordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Sachsen vom 13 Dezember 1872.

L.V.G. = Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883.

O.V.G. = Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts.

Pr.O.ö. = Provinzialordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Sachsen vom 29. Juni 1875.

Pr.V. = Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920.

Pr.Verw.Bl. = Preußisches Verwaltungsblatt Herausgeg. von Hoffmann, Berlin.

R.V. = Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.

R.Vers.O. = Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 in der Fassung vom 15. Dezember 1924.

St.O.ö. = Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853.
V.U.G. = Gesetz, betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vom 28. Juli 1906.
Z.G. = Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883.
Zw.V.G. = Preußisches Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911.

Einleitung.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den Einwirkungen, die das seit der Reichsverfassung vom 11. August 1919 geänderte Wahlsystem auf die Wahlen zu den kommunalen Zweckverbänden hat. Insbesondere kommt die im Gesetz nicht gelöste Frage zur Erörterung, welches Wahlsystem auf die Wahlen zu dem Verbandsausschuß der kommunalen Zweckverbände Anwendung findet. Die Beantwortung dieser Frage macht Ausführungen über die rechtliche Natur der kommunalen Zweckverbände nach der Richtung notwendig, in wieweit der kommunale Zweckverband den Rechtsschöpfungen des öffentlichen Rechts gleicht, für die der Gesetzgeber bereits positive Bestimmungen über die Art des Wahlsystems getroffen hat.

Aus diesem Gesichtspunkte ergibt sich die Einteilung der Arbeit in Ausführungen über die rechtliche Natur der kommunalen Zweckverbände und in eine Untersuchung der Wahlrechtsbestimmungen.

Der Vollständigkeit halber wird in einem dritten Abschnitt die rechtliche Beschaffenheit der kommunalen Zweckverbände ohne die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts behandelt.

1. Abschnitt.

Die rechtliche Natur der kommunalen Zweckverbände mit den Rechten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Nach § 1 des Zw.V.G. vom 19. Juli 1911 können Städte, Landgemeinden, Gutsbezirke, Bürgermeistereien und Aemter behufs Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben jeder Art miteinander zu Zweckverbänden verbunden werden. Voraussetzung für diesen Zusammenschluß ist das Einverständnis sämtlicher Beteiligten. Für den größten Teil der bestehenden Zweckverbände ist diese Form des Zusammenschlusses die übliche und von dem Gesetzgeber durch erleichterte Vorschriften besonders hervorgehoben.

Einen nur kleinen Raum nehmen die gemäß § 2 Zw.V.O. gebildeten Zwangszweckverbände ein, die sich lediglich durch

die Form des Zusammenschlusses von den ersteren unterscheiden. Eine besondere rechtliche Stellung kommt ihnen nicht zu.

An gesetzlichen Bestimmungen über die Rechtsnatur der kommunalen Zweckverbände enthält das Zweckverbandsgesetz den § 6 mit folgendem Wortlaut:

> Der Zweckverband hat die Rechte einer öffentlichen Körperschaft, sofern sämtlichen Verbandsmitgliedern für sich diese Rechte uneingeschränkt zustehen. Trifft diese Vorschrift nicht zu, so können dem Zweckverband auf dessen Antrag die Rechte einer öffentlichen Körperschaft mit Genehmigung des Staatsministeriums beigelegt werden.

Nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes unterscheidet man daher kommunale Zweckverbände mit den Rechten einer öffentlichen Körperschaft und kommunale Zweckverbände ohne diese Rechtstellung.

Die öffentlichen Körperschaften gehören wie die rechtsfähigen Anstalten und öffentlichen Genossenschaften zu den juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Unter den öffentlichen Körperschaften kommen die Kommunalverbände, für die der Gesetzgeber bereits Wahlrechtsbestimmungen gegeben hat, den Zweckverbänden in ihrer rechtlichen Struktur am nächsten. Es ist deshalb zunächst die Frage aufzuwerfen, ob der Zweckverband seiner allgemeinen rechtlichen Beschaffenheit nach ein Kommunalverband ist.

Das Wort „Kommunalverband" hat trotz seiner häufigen Anwendung in Literatur und Praxis keine einheitliche Bedeutung, sondern wird in verschiedenem Sinne gebraucht. So verwendet man es häufig[1] im Gegensatz zu Kommune, um den Unterschied zwischen Ortsgemeinde einerseits und Kreis und Provinz andererseits anzudeuten.[2]

Oft wird auch die Ortsgemeinde als Kommunalverband bezeichnet, während die Kreise und Provinzen unter die Kommunalverbände höherer Ordnung oder im weiteren Sinne eingereiht werden.[3] Andere dagegen verwenden das Wort „Gemeinde" zur Benennung der Einwohner eines Kreises oder einer Provinz als Kreis- oder Provinzialgemeinde.[4] Die neuere Gesetzgebung räumt mit dem Wort „Kommunalverband" end-

1) K. Maier, S. 4 und die dort angegebene Literatur.
2) Kormann, Einführung S. 118.
3) Schön, S. 15, Mayer-Anschütz, S. 344. Bornhak, S. 198; Kinne, S. 18, R.Vers.O. § 56; Blodig, S. 302; Strutz, S. 1.
4) z. B. Schön, S. 377 ff, S. 430 ff.

gültig auf und setzt an seine Stelle Gemeinde oder Gemeinverband. Darunter fallen nicht nur Stadt- und Landgemeinden, sondern auch Kreise, Provinzen, Samtgemeinden und einzelne Sondergebilde.[5] Dieser Ausdruckhweise bedient sich auch die Reichsverfassung in Art. 127 und die Preußische Verfassung in Art. 70. Ein rechtlicher Unterschied zwischen Gemeinde und Gemeindeverband besteht nicht.[6] Dagegen läßt sich nach sachlichen Gesichtspunkten eine Unterscheidung je nach der Art der Aufgaber und nach der Eingliederung der Gemeinde unter den Gemeindeverband treffen.[7] Der letzte Unterschied greift jedoch nicht allgemein durch, da es auch Kreise gibt, die nur aus einer einzigen Gemeinde bestehen. § 169 Kr.O.ö. Für die rechtliche Betrachtung ist es daher gleichgültig, ob das Wort „Gemeinde" oder „Gemeindeverband" den Ausgangspukt der Ausführungen bildet.[8]

Nach Peters[9] ist Gemeinde „ein mit dem Rechte der Selbstverwaltung und mit vom Staate abgeleiteter Herrschaftsgewalt über ein bestimmtes Gebiet ausgestattete öffentlich-rechtliche Körperschaft, welche sämtliche innerhalb dieses Gebietes zu erledigenden öffentlichen Aufgaben, die von keiner anderen Stelle erfüllt werden, entsprechend ihren Kräften zu übernehmen hat". Diese Definition trägt am weitesten den Begriffs merkmalen der „Gemeinde" Rechnung. Mayer-Anschütz[10] erwähnt außerdem die juristische Persönlichkeit auf dem Gebiete des Privatrechts, die sich nicht unmittelbar aus dem Charakter als öffentlich-rechtliche Körperschaft ergäbe. Dieses Merkmal ist abzulehnen, da die Uebertragung der Rechtspersönlichkeit auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts gleichfalls die Fähigkeit in sich birgt, auch im Gebiete des Privatrechts als Rechtssubjekt aufzutreten. Nach Schön[11] gehören zu der Gemeinde ähnlich wie zu dem Staate Personen, Gebiet und Organisationsgewalt. Letztere nur mit dem Unterschiede, daß sie entgegen der des Staates nicht originär, sondern von ihm abgeleitet ist. Schön[12] hebt besonders den Charakter der Gemeinde als

5) Peters, S. 60.
6) Blodig, S. 24.
7) Nach Strutz, S. 1, dient die Gemeinde der Erfüllung engster Lokalzwecke, während der Gemeindeverband solche größeren Umfangs zu erledigen hat. Nach Halbey, S. 4, beruht der Unterschied auf historischer Grundlage. So dienten die Gemeinden zur Erreichung selbständiger Zwecke, die Gemeindeverbände dagegen als Glieder des Staates zur Erreichung der Zwecke dieses.
8) Otto Mayer, Bd. II, Anm. 6, S. 354.
9) Peters, S. 54.
10) Mayer-Anschütz, S. 343.
11) Schön, S. 67.
12) Schön, S. 13.

Zwangsverband hervor. Dieses Merkmal sei eine Folge des Charakters der Gemeinde als Gebietskörperschaft. Es bedeute, daß der Einwohner einer Gemeinde nicht in der Lage sei, selbständig eine Neubildung des Gemeindegebietes vorzunehmen, sondern daß jede Aenderung der territorialen Grundlage durch einen rein zufälligen von dem Willen des die Veränderung Begründenden unabhängigen Akt eintrete. Im Gegensatz zu den Gemeinden würde unter den Gebietskörperschaften nur der Staat stehen, dessen Gebietsbildung auch durch den Willen seiner Einwohner, z. B. durch Staatsverträge beeinflußt werden kann. Dagegen ist allen dem Staat untergeordneten Selbstverwaltungskörpern dieser Einfluß auf die Gestaltung ihres Gebietes genommen, da eine Handlung, die scheinbar eine ursprüngliche der Beteiligten ist, zu ihrer Gültigkeit stets staatlicher Genehmigung bedarf und die Körperschaft durch die Willensäußerung des Staates entsteht oder verändert wird. Das Merkmal als Zwangsverband würde daher für einen weiteren Unterschied zwischen den Gebietskörperschaften, nämlich der Gemeinden gegenüber dem Staat von Bedeutung sein, nicht als besonderes Merkmal der Gemeinden im allgemeinen dienen.

Einige Schriftsteller[13] ziehen die Auftragsangelegenheiten der Gemeinde zur Begriffserklärung heran und verlangen, daß das eine Erfordernis des Gemeindebegriffs in der Stellung der Gemeinde als Organ des Staates zu suchen sei. Das ist abwegig. Es gehört zu den Eigentümlichkeiten des preußischen Rechts, den Gemeinden staatliche Angelegenheiten zur Ausführung im Namen und unter der Verantwortlichkeit des Staates zu übertragen. Ein wesentliches Merkmal des Gemeindebegriffes ist die Uebertragung der Auftragsangelegenheiten an die Gemeinden nicht, da der Staat diese Aufgaben ihnen jederzeit entziehen könnte, ohne dadurch ihre Stellung zu beeinträchtigen. Die Definitionen der älteren Schriftsteller[14] enthalten keine weiteren Gesichtspunkte. Ueber die wesentlichen Erfordernisse des Gemeindebegriffes herrscht grundsätzlich Klarheit, wenn auch einzelne Autoren in ihren Definitionen dem einen oder anderem Bestandteil höhere Bedeutung beilegen. So verlangt man allgemein, daß die Gemeinde eine Körperschaft des öffentlichen Rechts sein müsse, mit dem Recht der Selbstverwaltung.

13) Strutz, S. 1. Kinne, S. 18, v. Bitter, Handbuch, Bd. I, — 2, S. 644.
14) Vgl. Maier, S. 4 ff. und die dort angegebene Literatur.

Als notwendiger Bestandteil sind weiter Einwohner und Gebiet erforderlich. von Kormann[15] persönliches und sachliches Substrat genannt, eine Herrschaftsgewalt, die im Gegensatz zu der des Staates nicht ursprünglich sondern von ihm abgeleitet ist, und zuletzt besonders von Peters[16] betont die Totalität des Wirkungskreises. Peters versteht darunter die Verwaltung sämtlicher Aufgaben, die dem örtlichen Bedürfnis der Gemeinde entsprechen und nicht schon von einer anderen Stelle übernommen oder ihr vom Gesetz übertragen sind.

Wenn man auf diese Erfordernisse hin den Zweckverband untersucht, wie er durch das Gesetz vom 9. Juli 1911 geschaffen ist, so besitzt er, soweit er den Voraussetzungen des § 6 III Zw.V.G. entspricht, die Rechte einer öffentlichen Körperschaft. Weiter müssen Personen und Gebiet vorhanden sein. Erstere können juristische wie physische Personen sein. Die Verbandsmitglieder erfüllen mit Ausnahme des Gutsbezirkes diese Voraussetzung. Der Zweckverband besteht jedoch nicht nur aus der Zahl der ihm als Verbandsglieder angeschlossenen Gemeinden, auch die Einwohner der jeweilig beteiligten Gemeinden treten dem Zweckverband gegenüber in ein ähnliches Verhältnis wie gegenüber einer Gemeinde. Auch sie haben Rechte und Pflichten. So liegt ihnen die Gebühren- und Beitragspflicht ob. Nach § 20 Zw.V.G. steht ihnen ferner das Recht zu, die öffentlichen Anlagen und Einrichtungen des Zweckverbandes zu benutzen. Auch die Mitgliedschaft zu den Gemeinden äußert sich in der Form der Mitbenutzung der von der Gemeinde geschaffenen Anlagen. So lautet z. B. § 7 Kr.O.ö. wörtlich:

die Kreisangehörigen sind berechtigt:

1. zur Teilnahme an der Verwaltung und Vertretung des Kreises,
2. zur Mitbenutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anlagen.

Dieselbe Bestimmung enthält § 6 Pr.O.ö. Während sich Abs. 2 nicht von § 20 Zw.V.G. unterscheidet, fehlt es an einer Abs. 1 ähnlichen Bestimmung. Die Teilnahme an der Verwaltung und Vertretung äußert sich in der Form des aktiven und passiven Wahlrechts der Einwohner der Gemeinden zu den Organen und Behörden der Gemeinden. Das passive Wahlrecht ist den Ein-

15) Kommentar Einführung, S. 112.
16) Peters, S. 55, s. auch Oertel, S. 72.

wohnern der Verbandsglieder gewährleistet. So bestimmt § 13 Abs. 2 Satz 3, Zw.V.G., daß solche Personen wählbar sind, die in die Vertretungskörperschaften der einzelnen Verbandsglieder gewählt werden können. Das bedeutet aber nichts anderes, als eine Gleichstellung der Einwohner der zum Zweckverband gehörigen Verbandsglieder mit den Einwohnern einer Gemeinde hinsichtlich des passiven Wahlrechts. Dagegen beschränkt sich das aktive Wahlrecht auf die in der Vertretungskörperschaft des Verbandsgliedes befindlichen Personen. Wohl bringen sie den Willen der Einwohner der von ihnen vertretenen Gemeinde zum Ausdruck, diese Willensäußerung ist jedoch eine mittelbare, nicht unmittelbare, wie die des aktiven Wahlrechts.

Ein Gebiet ist die Voraussetzung für jede Tätigkeit des Zweckverbandes und bezeichnet die Grenzen, innerhalb deren der Zweckverband seine Befugnisse ausüben kann. Darüber hinaus wirkt der Zweckverband auch unmittelbar auf das Gebiet der Verbandsglieder ein. Da er sich an die Einwohner der Verbandsglieder richtet, bildet deren Gebiet das des Zweckverbandes. Denn wie sie für Angelegenheiten der Kreise und Provinzen diesen ihr Gebiet, soweit es erforderlich ist, zur Verfügung stellen, leihen sie dem Zweckverband zur Erfüllung seiner Aufgaben die dingliche Grundlage.[17] Eine ausschließliche Bereitstellung des Gebietes für den Zweckverband ist nicht notwendig, bildet doch für Angelegenheiten der Gemeindeverbände auch das Gebiet der Ortsgemeinden das Tätigkeitsfeld, ohne daß jemand auf den Gedanken kommen würde, einem Kreis oder einer Provinz die Eigenschaft als Gebietskörperschaft abzusprechen.

Eine vom Staate abgeleitete Herrschaftsgewalt besitzt der Zweckverband natürlicherweise ebenso, wie die Gemeinde.[18] Denn durch die Uebertragung eines Teiles der kommunalen Aufgaben geht die mit ihrer Erfüllung verbundene Herrschaftsgewalt auf den Zweckverband über. Es wäre undenkbar, daß der Zweckverband zur Ausführung seiner Angelegenheiten stets der Genehmigung der beteiligten Verbände bedürfte. Die Einrichtung des Zweckverbandes wäre dann illusorisch. Als wei-

17) Neuwiem, S. 36. Bornhak, S. 198, s. auch Blodig, S. 27, der die Zweckverbände als Spezialgemeinden bezeichnet. — Dagegen Kormann, der das Verhältnis des Zweckverbandes zum Gemeindeverband dem des Staatenbundes zum Bundesstaat gleichsetzt, S. 117.

18) Kinne, S. 81 ff.

terer Beweis für das Bestehen der Herrschaftsgewalt dient das Aufsichtsrecht des Staates. Es erstreckt sich, ohne daß es einer besonderen Regelung bedürfte, auf den Zweckverband, soweit es für dieselbe Angelegenheit ohne ihre Uebertragung auf den Zweckverband gegenüber der Gemeinde bestand. Würde man das Aufsichtsrecht des Staates leugnen, so hätte die Gemeinde die Möglichkeit, durch die Schaffung eines Zweckverbandes einzelne kommunale Aufgaben der Aufsicht des Staates zu entziehen.[19] Das Bestehen der Herrschaftsgewalt wird klarer, wenn man für sie den gleichbedeutenden Ausdruck „Organisationsgewalt" einsetzt.[20] Nach § 15 Zw.V.G. hat der Verbandsausschuß das Recht, aus seiner Mitte den Verbandsvorsteher zu wählen. Ferner kann die Satzung neben dem Verbandsausschuß noch andere Beschlußorgane vorsehen. Organisationsgewalt bedeutet aber nichts anderes, als Ausstattung mit eigenen Organen.[21]

Der einzige Bestandteil, der dem Zweckverband fehlt, ist die Totalität des Wirkungskreises. Die Gründung eines Zweckverbandes setzt die Uebernahme einzelner kommunaler Aufgaben voraus. Eine Ausdehnung, wie sie nach der grundlegenden Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts im 12. Bande, S 158, der Gemeinde zugestanden ist, wird der Zweckverband nie erreichen. Auch die Erwägung, daß die vom Zweckverband übernommene Angelegenheit oft einen großen Kreis von Einzeltätigkeiten umfaßt, kann die Totalität des Wirkungskreises nicht ersetzen. Diese bedeutet nicht eine quantitativ große Ausdehnung der übernommenen Angelegenheit, sondern eine rein sachliche Umfassung sämtlicher einer Ortsgemeinde zustehenden Aufgaben, die in der Tatsache begründet ist, daß die Ortsgemeinde der von Natur aus gegebene Verband für die Erfüllung solcher Angelegenheiten ist. Auch ein Vergleich der Art der einem Kreise oder Provinz obliegenden Aufgaben mit der vom Zweckverband übernommenen Angelegenheit führt zu keinem Ergebnis, obwohl die Größe des Gebietes die Art der Aufgaben beeinflußt. Denn auch der Kreis und die Provinz haben eine große Anzahl von Aufgaben zu erfüllen, die ihrer Bedeutung als Gemeindeverband angepaßt sind. Wenn auch der Zweckverband größere räumliche Interessen berührt, so fehlt

19) Neuwiem, S. 237.
20) Schön, S. 67.
21) Helfritz, Grundriß, S. 20.

ihm die Zuweisung des Aufgabenkomplexes, wie sie in den Kreis- und Provinzialordnungen besteht.

Nach Neuwiem[22] hat hier eine Revision des Begriffes Gemeindeverband einzusetzen nach der Richtung hin, daß auch der Zweckverband dazu gerechnet wird. Denn letzterer Begriff sei nur aus der Erfahrung geschöpft und habe in keinem Gesetz eine Definition gefunden. Der Gesetzgeber selbst ist in der Begriffsbestimmung unklar und schwankend und gebraucht das Wort „Gemeindeverband" oder „Kommunalverband" nicht einheitlich. So fallen unter die Kommunalverbände nach § 1 des Gesetzes über die Anstellungsgrundsätze für Militäranwärter vom 20 Juni 1907 unbestritten auch die Zweckverbände.[23] Zu den Gemeindeverbänden der Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 nach der Bekanntmachung vom 31. Juli 1926 gehört dagegen der Zweckverband grundsätzlich nicht. § 527 R.Vers.O. erklärt die Bestimmungen des zweiten Buches ausdrücklich auf Zweckverbände für anwendbar, deren Mitglieder nicht schon einen Gemeindeverband bilden.[24] In Art. 127 R.V. wird unter Gemeindeverband nach unbestrittener Meinung sowohl Kreis- wie Provinzial- und Zweckverband verstanden. Giese[25] sagt in seinem Kommentar zu Art. 127 R.V. wörtlich: „Mehrere Gemeinden bilden durch körperschaftlichen Zusammenschluß einen höheren Kommunal- oder Gemeindeverband. Die Gestaltung der Gemeindeverbände ist nach Landesrecht verschieden. In Preußen bestehen Zweckverbände, Samtgemeinden, Kreis- und Provinzialverbände". Dieselbe Auslegung gibt Anschütz[26] dem Art. 127 R.V. Er zählt die Zweckverbände ebenfalls zu den Kommunalverbänden höherer Ordnung.

Verfasser ist auf Grund der obigen Ausführungen der Ansicht, daß der Zweckverband seiner rechtlichen Beschaffenheit nach kein Gemeindeverband ist, da ihm das Erfordernis der Totalität des Wirkungskreises fehlt, das auch durch alle juristischen Konstruktionen nicht gefunden werden kann. Der Zweckverband wird aber vom Gesetzgeber wie ein Gemeindeverband behandelt, soweit sich nicht aus dem Fehlen eines umfassenden Wirkungskreises ein anderes ergibt. Daher ist bei

22) Neuwiem, S. 37.
23) Illing-Kautz, Bd. I, S. 343.
24) Schulz, R.Vers.O. S. 243, 98, Anm. 1 zu § 111. Friedrichs Zw.V.G., Anm. 22 zu § 1, S. 10.
25) Anm. 1 zu Art. 127 R.V. S. 292.
26) Anm. 1 zu Art. 127 R.V. S. 334.

der Anwendung von Gesetzen stets zu prüfen, ob der Gesetzgeber den Zweckverband mit umfaßt wissen will — für einige dieser Fälle stellt das Gesetz den Zweckverband ausdrücklich dem Gemeindeverband gleich — oder ob aus dem Gesetz selbst auf eine Ausdehnung auf den Zweckverband geschlossen werden kann. So stellt das Gesetz über die Haftung des Staates für Amtspflichtverletzungen von Beamten vom 1. August 1909 in § 4 Abs. 2 den Zweckverband ausdrücklich einem Kommunalverband gleich. Zu den weiteren Kommunalverbänden im Sinne des § 142 der Reichsgewerbeordnung vom 1. Mai 1904 gehören nach § 1 und § 196 Abs. 5 der Preußischen Ausführungsanweisung zur Reichsgewerbeordnung vom 1. Mai 1904 auch die Zweckverbände, die zur Unterhaltung der Fortbildungsschuler gebildet sind.[27] Im Wege der Auslegung hat man § 36 des Handelsgesetzbuches auch auf Zweckverbände für anwendbar erklärt.[28] Den Gemeindeverbänden sind die Zweckverbände gleichgestellt in § 1 der 4. Verordnung über die Ablösung der auf Mark lautenden Anleihen und Schuldscheindarlehen des Freistaats Preußen vom 10. Juli 1926 in Verbindung mit den §§ 30, 51 des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen vom 16. Juli 1926.[29]

2. Abschnitt.

Die neuen Wahlrechtbestimmungen.

Eine gesetzliche Regelung des für den Verbandsausschuß geltenden Wahlrechts ist bisher noch nicht erfolgt. Insbesondere fehler Vorschriften über die Art des Wahlsystems. Es wäre daher denkbar, sie der Satzung des Zwecksverbandes zu überlassen, denn § 10 Abs. 6 Zw.V.G. gibt dem Verbandsausschuß z. B. das Recht, Bestimmungen für die Wahl des Verbandsvor-

27) S. auch § 7 Abs. des Gesetzes betr. die Erweiterung der Berufsschulpflicht vom 31. Juli 1923.

28) Lehmann, Bd. II, Anm. 1 zu § 36 S. 158 und die dort angegebenen Entscheidungen. Staub, Bd. I, S. 238 — Anm. 1 zu § 36.

29) Für die Natur des Zweckverbandes als Gemeindeverband Friedrichs, Anm. 1 zu § 1, S. 2. Kinne, S. 21 und S. 81/82, der ihnen den Charakter einer Samtgemeinde zuspricht. Stier-Somlo, Lehrbuch, S. 116. — Neuwiem, S. 36. K. Maier, S. 22, Vogeler, S. 18 —. Zweifelhaft: Kormann, Einführung S. 117, Holle, S. 10, O. Mayer, S. 382 — Blodig zählt die Zweckverbände zu den Spezialgemeinden. Er versteht darunter korporative Verbände zur Erfüllung einzelner durch das nachbarliche Zusammenwohnen ihrer Angehörigen bedingter öffentlicher Zwecke. Die Einreihung unter die Gebietskörperschaften ergebe sich aus den einzelnen Zwecken. S. 273. Dagegen: Peters, S. 258. Stier-Somlo, Handbuch Bd. I, S. 582 — Helfritz, Grundriß, S. 96 — Meyer-Anschütz, S. 377 — Genzmer, S. 246, Anm. 3 a zu § 1 O.V.G. Bd. 61 — S. 201.

stehers in die Satzung aufzunehmen. Das ist jedoch nicht möglich, da die Satzung erst ein Produkt des schon zusammengetretenen Verbandsausschusses ist, daher keinen Einfluß auf dessen Kreationsakt ausüben kann. Vor allem wird man jedoch im Interesse der Einheitlichkeit der Zusammensetzung der Verbandsausschüsse fordern müssen, daß die Anwendung eines Wahlsystems nicht dem Belieben der Verbandsglieder des einzelnen Zweckverbandes überlassen ist, sondern sich zum mindesten an eine gesetzliche Bestimmung anlehnt. Daß der Gesetzgeber die Lücke ausfüllen wird, ist nicht anzunehmen.

An positiven Bestimmungen über das Wahlrecht enthält zunächst die R.V. den Art. 17 Abs. 2. Nach ihm gelten die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung auch für die Gemeindewahlen. Wie der Begriff Gemeinde im Sinne dieses Artikels aufzufassen ist, davon legen die Protokolle des Verfassungsausschusses Zeugnis ab. Ein Antrag im Verfassungsausschuß, die Grundsätze des Art. 17 R.V. auf die Wahlen zu den Vertretungskörperschaften der kommunalen Verbände höherer Ordnung auszudehnen, wurde abgelehnt.[1] Sie gelten nur für die Wahlen der Ortsgemeinden.[2] Damit wäre jedoch nicht jegliche andere Regelung des Wahlrechts ausgeschlossen, denn Art. 17. R.V. will es nicht erschöpfend[3] festlegen, sondern nur für die Einheitlichkeit des Aufbaues der Volksvertretung im Reich, in den Ländern und den Ortsgemeinden, als Urzellen der kommunalen Verwaltung, sorgen. So unterliegen die Wahlen zu den Kreis- und Provinziallandtagen landesgesetzlicher Regelung.

Preußen hat in Art. 74 seiner Verfassung bestimmt, daß die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung auch für die Wahlen zu den Provinzial-, Kreis- und Gemeindevertretungen Geltung finden sollten. Aus der Gegenüberstellung der Gemeinden mit dem Kreise und der Provinz ergibt sich, daß auch in diesem Falle der Begriff Gemeinde eng ausgelegt ist, sodaß eine Ausdehnung auf den Zweckverband ausgeschlossen ist. Zu erwägen wäre noch, ob Art. 74 Pr Verfassung analog angewendet werden könnte. Das wäre dann möglich, wenn der Verbandsausschuß eine der Volksvertretung ähnliche Stellung einnehmen würde.

1) Protokolle des 8. Verfassungs-Ausschusses, 38. Sitzung, Stück 59 der Drucksachen Aktenstück Nr. 391, S. 440.
2) Anschütz, Anm. 6 zu Art. 17 R.V. S. 89.
3) Hubrich, S. 22.

Es ist daher die rechtliche Beschaffenheit des Verbandsausschusses nach dieser Richtung zu untersuchen. Der Zweckverband als juristische Person ist in natürlichem Sinne handlungsunfähig. Er kann seinen Willen nur durch physische Personen bekunden, die durch ihre Willensäußerungen eine Tätigkeit der juristischen Person überhaupt erst schaffen. Man hat sie in der Rechtslehre Organe genannt.[4] Nach Helfritz[5] ist Organ „jede als Teil des Verbandsorganismus gesetzte Person oder Personenmehrheit, die kraft der gemeinschaftlichen Lebensordnung berufen ist, eine Funktion des Verbandslebens zu versehen." Der Verbandsausschuß hat nach § 11 Zw.V.G. über die Angelegenheiten des Zweckverbandes zu beschließen. Der Gesetzgeber selbst gebraucht in § 11 Zw.V.G. in engem Zusammenhang mit den Vorschriften über den Verbandsausschuß das Wort „Beschlußorgan". Ein Zweifel an seiner Organschaft kann daher nicht bestehen.[6] Dieselbe Stellung nimmt die [6]Volksvertretung ein, die mit einer Vertretung im Sinne des bürgerlichen Rechts nicht das geringste gemein hat.[7] Doch die Uebereinstimmung des Verbandsausschusses mit einer Volksvertretung hinsichtlich ihrer Organstellung berechtigt noch nicht, beide auch in anderen Beziehungen gleichzusetzen.

Es ist daher weiter festzustellen, inwieweit sie sich hinsichtlich ihrer Zusammensetzung ähneln. Die Abgeordneten des Verbandsausschusses werden nach § 13 Abs. 2 Zw.V.G., soweit sie nicht geborene Mitglieder sind, von den Vertretungskörperschaften der Verbandsglieder gewählt. Die Volksvertretung besteht dagegen nur aus gewählten Mitgliedern, die in direkter Wahl durch die Einwohner des Wahlbezirks gewählt werden, nicht durch ein Kollegium. Dem Verbandsausschuß fehlt weiter der periodische Wechsel in seinem Bestehen. Er ist gerade für längere Zeit festgelegt, da seine Haupttätigkeit wirtschaftliche Funktionen sind. Daß das Zweckverbandsgesetz an mehreren Stellen von Abgeordneten spricht, läßt auf die Beschaffenheit des Verbandsausschusses keine Folgerungen zu. In der Richtung der Zusammensetzung wäre ein Vergleich mit einem kollegialischen Gemeindevorstande oder dem Kreis- oder Provinzialausschuß möglich,[8] Friedrichs[9] will ihn nach seiner Zu-

4) Helfritz, Vertretung, S. 43 und die dort angegebene Literatur.
5) daselbst S. 47.
6) Helfritz, Grundriß S. 98, Anm. 29.
7) Ueber die Unterschiede zwischen Organ und Vertretung s. Helfritz, Vertretung, S. 29 ff.
8) Neuwiem. S. 151, S. 251, Stier-Somlo, Handbuch, Bd. I, S. 586.
9) Anm. 1 zu § 11, S. 47.

sammensetzung im Einzelfall bei Beteiligung von Städten einem Kreisausschuß sonst einem Gemeindevorstande gleichsetzen.

Das Ergebnis der Erörterungen wäre daher, daß der Verbandsausschuß hinsichtlich seiner Organstellung einer Volksvertretung, soweit dagegen seine Zusammensetzung in Frage kommt, dem Kreis- bezw. Provinzialausschuß gleichzusetzen ist.[10]

Voraussetzung für die Analogie ist aber Uebereinstimmung des vom Gesetz aufgestellten Tatbestandes mit dem zu vergleichenden. Sie ist „die Anwendung eines Rechtssatzes, den das Gesetz oder die Rechtsordnung für einen bestimmten Tatbestand aufgestellt hat, auf einen anderen mit ihm aber in den wesentlichsten Beziehungen übereinstimmenden rechtsähnlichen Tatbestand wegen Gleichheit des Rechtsgrundes."[11] Eine Uebereinstimmung des Verbandsausschusses mit der Volksvertretung würde nur hinsichtlich der Organstellung vorliegen. Der Begriff des Organs ist aber ein so weiter, daß eine zufällige Eingliederung zweier Körperschaften unter seinen Begriff noch keine Uebereinstimmung in den wesentlichsten Beziehungen bedeutet. Die analoge Anwendung des Art. 74 Pr. V. ist daher nicht möglich.

Das Gesetz über die Wahlen zu den Kreis- und Provinziallandtagen vom 7. Oktober 1925 gibt im § 10 die näheren Vorschriften für die Art der vorzunehmenden Wahlen. Es würde dann Anwendung finden können, wenn der Verbandsausschuß eine dem Kreis- oder Provinziallandtage ähnliche Stellung einnehmen würde.

Nach den obigen Ausführungen kommt dem Verbandsausschuß Organstellung zu. Dieselbe Stellung nimmt auch der Kreis- und Provinziallandtag ein. Von ihrer Gleichsetzung würde jedoch dasselbe wie bei dem Vergleich mit der Volksvertretung gelten. Denn die Zusammensetzung des Kreis- und Provinziallandtages findet auf breiterer Grundlage statt, wie die des Zweckverbandes. Nach den obigen Ausführungen, die hinsichtlich der Zusammensetzung den Verbandsausschuß dem Kreisausschuß gleichsetzen, würde § 1 des Gesetzes vom 7. Oktober 1925 den Weg zu einer Lösung bieten. Nach diesem Paragraphen finden alle von den Kreis- oder Provinziallandtagen vorzunehmenden Wahlen nach dem Ver-

10) Kormann, Einführung S. 147. Peters, S. 260.
11) Stier-Somlo, Elster, S. 133.

hältniswahlsystem staat. Darunter fallen auch die Wahlen zum Kreistage. Die analoge Anwendung dieses Paragraphen würde aber daran scheitern, daß die Vertretungskörperschaften der Verbandsglieder keine dem Kreistage ähnliche Stellung einnehmen. Abgesehen davon, daß der Kreistag nie mit einer Summe einzelner Vertretungskörperschaften verglichen werden kann, würde auch die Stellung der einzelnen Verbandsglieder eine Einreihung unter die Mitglieder des Kreistages unmöglich machen.

In Betracht kommt nur das Gemeindewahlgesetz vom 12. Februar 1924 mit seinen Vorläufern, soweit sie noch in Geltung sind, und seinen Ergänzungsgesetzen. Eine § 1 des Gesetzes vom 7. Oktober entsprechende Bestimmung findet sich in diesem Gesetz nicht. Dagegen enthält das Gesetz vom 18. Juli 1919 betr. die vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindefassungsrechts eine wichtige Bestimmung, die heute noch Gültigkeit hat. § 16 Abs. 3 1 c bestimmt, daß die Wahlen zu den städtischen Gemeindedeputationen und Gemeindekommissionen nach dem Verhältniswahlsystem vorzunehmen seien.

Es erhebt sich die Frage, ob die Vertretung der Verbandsglieder im Verbandsausschuß nicht eine Gemeindekommission im weiterer Sinne darstellt.[12] Diese Meinung ist auch von v. Leyden vertreten worden. Für die Ausdehnung der Wahlgrundsätze zu den Kommissionen auf den Verbandsausschuß würde die Art ihrer Berufung sprechen. In Betracht käme die gemischte Verwaltungsdeputation des § 59 St. O. ö. Die Bezeichnung „Kommission" oder „Deputation"wird ohne Unterschied in der Bedeutung gebraucht.[16] Ihre Mitglieder werden nach Abs. 2, soweit sie aus Magistratsangehörigen bestehen, vom Bürgermeister ernannt, soweit sie sich aus Stadtverordneten oder stimmfähigen Bürgern zusammensetzen, von der Stadtverordnetenversammlung gewählt. Während dagegen die Deputationen in allen Beziehungen dem Magistrate untergeordnet sind, nimmt der Verbandsausschuß eine selbständige Stellung ein. Die grundlegenden Vorschriften über Deputationen findet sich in den §§ 26 ff. der Instruktion für die Ma-

12) v. Leyden, das preußische Gemeindewahlrecht, S. 10. A. A. Helfritz, Grundriß, S. 98, Anm. 29.
13) Helfritz, Vertretung, S. 7.

gistrate vom 25. Mai 1835.[14] Ihrer Beschaffenheit und Tätigkeit nach sind sie Hilfsorgane des Magistrats.[15]

So lautet § 26 der Instruktion:

Die Deputationen und Kommissionen führen unter Aufsicht und Leitung des Magistrats die ihnen übertragenen Verwaltungen, sie stehen weder mit der Stadtverordnetenversammlung noch mit anderen Behörden in Verbindung.

Helfritz[16] bezeichnet die Deputation als ein mittelbares Organ der Gemeinde. Ueber die Organschaft der Deputation besteht kein Zweifel schon im Hinblick auf § 59 St. O. ö. Streiten könnte man vielleicht nur über die Art ihrer Eingliederung. So werden nach Helfritz[17] die Aufsichtsbefugnisse des Magistrats in der Regel äußerst schonend ausgeübt, sodaß die Deputation meist selbständig handelt. Aus den Gesetzesworten „Aufsicht und Leitung" entnehmen die anderen Schriftsteller die Hilfsorganschaft zum Magistrat. Die Entscheidung der Frage kann für unseren Fall offen bleiben, da die Feststellung genügt, daß die Deputation Organ der Körperschaft bleibt, die sie gewählt hat oder an der Wahl beteiligt war. Von dieser Stellung unterscheidet sich die des Verbandsausschusses in verschiedenen Beziehungen. Sobald die Stadtverordnetenversammlung die Wahl des Verbandsausschußmitgliedes vorgenommen hat und dieses in sein Amt eingeführt ist, ist jegliche Abhängigkeit von dem Wahlkörper, dem es früher angehört hat, geschwunden. Der Verbandsausschuß bildet in seiner vollkommenen Zusammensetzung stets das Organ des Zweckverbandes, nie das des Verbandsgliedes. Wenn man auch dem entgegen halten könnte, daß der Zweckverband aus der Summe der einzelnen Gemeinden bestehe, so ist er als Ganzes doch ein völlig neuer Verband, der mit der einzelnen Gemeinde ebensowenig gemein hat, wie dieser mit dem Kreise oder der Provinz. Eine extensive Interpretation des § 16 des Gesetzes vom 18. Juli 1919 war daher abzulehnen.

Das Gesetz vom 12. Februar 1924 über die vorläufige Regelung der Wahlen enthält keinen Paragraphen, der etwas über die Vornahme der Wahlen durch die Vertretungskörper-

14) Oertel, S. 419.
15) Stier-Somlo, Handbuch, S. 388. Schön, S. 140. Oertel, S. 417. Kinne, S. 221. Jebens im Pr.Verw.Bl. Bd. 27, S. 847. O.V.G. Bd. 25, S. 417.
16) Helfritz, Vertretung S. 85 ff.
17) Helfritz, Vertretung S. 92/93.

schaften aussagt, dagegen finden sich Bestimmungen in dem Gesetz vom 14. Juni 1924 zur Ergänzung des Gesetzes über die vorläufige Regelung der Gemeindewahlen. § 4 1 c stellt es der Gemeindevertretung frei, die Wahl durch Zuruf oder Abgabe von Stimmzetteln vorzunehmen, und bestimmt für den Fall, daß mehrere unbesoldete Wahlstellen zu besetzen sind, Vornahme der Wahl nach den Grundsätzen des Verhältniswahlsystems. Aus der unmittelbaren Folge des § 4 1 c auf § 3 1 c, der von der Wahl des Bürgermeisters und der Magistratsmitglieder spricht, scheint hervorzugehen, daß § 4 1 c nur auf die Fälle des § 3 1 c Anwendung findet. Dem ist nicht so. Er gilt auch für die Wahl und Präsentation von Gemeindevorstandsmitgliedern, Stellvertretern und Schöffen, gleichgültig, ob eine städtische oder ländliche Gemeindevertretung den aktiven Wahlkörper bildet.[18] Damit ist einer restiktiven Interpretation von vornherein der Weg verschlossen. Zu untersuchen ist nur, ob § 4 1 c auch auf die Wahlen der Mitglieder des Verbandsausschusses ausgedehnt werden kann. Das würde dann möglich sein, wenn die rechtliche Stellung der Verbandsabgeordneten und ihre Tätigkeit der der Mitglieder des Magistrats, des städtischen Gemeindevorstandes, entspräche.

Es ist daher festzustellen, welche rechtliche Stellung der einzelne Verbandsabgeordnete einnimmt. Nach dem oben gewonnenen Ergebnis besitzt der Verbandsausschuß wie der Magistrat Organeigenschaft.[19] Er setzt sich aus geborenen und gekorenen Mitgliedern zusammen. Die ersteren haben in ihrem Verhältnis zu dem von ihnen vertretenen Verbandsgliede grundsätzlich schon Beamteneigenschaft (§ 13 Abs. 1 Zw. V. G.). Die letzteren entstammen dem Kreise der zu den Vertretungskörperschaften wählbaren Personen. Ihre Stellung ist für die Beantwortung unserer Frage maßgebend.

Da sie eine feste Besoldung nicht erhalten, scheidet die Anwendung der Grundsätze des Berufsbeamtentums aus; zu erwägen ist nur, ob sie die Stellung von Ehrenbeamten einnehmen. Einen einheitlichen Begriff des Wortes Ehrenbeamter gibt es nicht, wie es überhaupt an einer Definition des übergeordneten Begriffes Beamter fehlt.[20] Die Beamteneil-

18) v. Leyden, Gemeindewahlgesetz, S. 129.
19) Bitter, Bd. II, S. 99. Oertel, Anm. 1 zu § 56, S. 251. Helfritz, Grundriß S. 38.
20) Auch die Definition Bitters, daß Ehrenbeamte Personen seien, die ein Amt haben, ist zu unbestimmt; denn ob Tätigkeiten ein Amt genannt werden

genschaft kann man daher nur in Anlehnung an ein bestimmtes Gesetz feststellen.[21] Diesen Weg weist besonders deutlich § 359 des St.G.B. mit seinen Anfangsworten:

Unter Beamten im Sinne dieses Strafgesetzbuches ..... Auch die Feststellung der Eigenschaft als Ehrenbeamter hat sich in diesen Bahnen zu halten.

So ist zu prüfen, ob die Verbandsabgeordneten Ehrenbeamte im Sinne der Städteordnung vom 30. Mai 1853 sind. Ganz allgemein bestimmt Wölbling[22] die Erfordernisse des Ehrenbeamten einer Gemeinde. Nach ihm versieht er den Geschäftskreis eines Gemeindeorgans dauernd ohne Besoldung. Mitglieder eines bloßen Repräsentativorganes wie Gemeindevertreter oder Stadtverordnete, ferner Personen, die nur von Fall zu Fall in Tätigkeit treten, gehören nicht dazu. Zu seinen wesentlichen Erfordernissen sind weder eine bestimmte Art der Bestellung noch Erzwingbarkeit der Annahme der Wahl zu zählen.[23] Das Wesentliche eines Ehrenamtes ist der Wegfall einer festen Besoldung. Wenn auch nach der Satzung des Zweckverbandes den Mitgliedern des Verbandsausschusses eine bestimmte Summe gezahlt würde, würde sie nur eine Aufwandsentschädigung, keine feste Besoldung sein. Diese setzt vielmehr voraus, daß das übernommene Amt den Lebensberuf des Besoldeten ausmacht. Das ist bei den unbesoldeten Mitgliedern des Verbandausschusses nicht der Fall. Die Dauer der Zugehörigkeit zum Verbandsausschuß ist unabhängig von dem Bestehen der Gemeindevertretung. Eine einheitliche Fortführung der Geschäfte des Zweckverbandes wäre gefährdet, wenn die zu verschiedenen Zeiten stattfindenden Neuwahlen ihre Wirkung auch auf den Verbandsausschuß erstrecken würden. Eine Anstellung auf Lebenszeit ist nicht erforderlich; es genügt, wenn die Wahl jeweils für eine bestimmte Zeit vorgenommen wird.[24] (§ 13 Abs 2 S. 1. Zw.V.G.). Wölbling fordert weiter, daß der Ehrenbeamte den Geschäftskreis eines Gemeindeorgans versieht. Wie oben festgestellt, gehören Verbandsvorsteher und Verbandsausschuß zu den vom Gesetz bestellten Organen. Beide haben bestimmt abgegrenzte Funktionen; so ist die

können, sei an den allgemeinen Beamtenpflichten zu ersehen. Handbuch, Bd. 1, S. 194 u. S. 30.

21) Helfritz, Vertretung S. 94. Ders. Grundriß, S. 34. Brandt, S. 584. Friedrichs Kommunalbeamtenrecht, S. 2.

22) Wölbing, S. 170 — Jebens, S. 294.

23) Preuß, Amtsrecht, S. 95. Fölsche, S. 114. Ders. Diss. S. 22.

24) Fölsche, S. 46.

Tätigkeit des Verbandsausschusses eine beschließende, (§ 11 Abs. 1 Zw.V.G.) während der Verbandsvorsteher ausführende Behörde ist. (§ 11 Abs. 2 Zw.V.G.). Daß in dem einem Falle eine einzelne Person den Geschäftskreis versieht, während in dem anderen ein Kollegium handelt, scheint mir nicht unbedingt gegen die Stellung des Einzelnen als Ehrenbeamter zu sprechen. Allerdings bedarf es des Nachweises, daß der Verbandsausschuß nicht lediglich auf die Rolle eines Repräsentativorganes beschränkt ist. Was unter einem solchem zu verstehen ist, legt besonders Preuß[25] klar. Nach ihm zerfallen die Organe in Repräsentanten und Aemter. Der Unterschied sei jedoch nur ein terminologischer, nicht begriffswesentlicher. Preuß kommt zu dieser Folgerung durch die Einreihung des Magistrats unter die Repräsentativorgane, wobei ihm die Stellung der Magistratsmitglieder als Beamte Schwierigkeiten macht. Es steht nichts im Wege, den Repräsentanten, die sich lediglich durch eine nähere Stellung zu der von ihnen vertretenen Körperschaft auszeichnen, den Beamtencharakter abzusprechen, nicht dagegen den Aemtern, die ihr Bestehen grundsätzlich auf die Tätigkeit der Repräsentanten zurückführen. Gegen Preuß nimmt O. Meyer[26] Stellung und verlangt als Unterschiedsmerkmal die öffentliche Dienstpflicht. Zuweit geht Fölsche,[27] der in dem Bestreben, den Begriff des Ehrenbeamten erschöpfend zu bestimmen, eine so allgemeine Formel aufstellt, daß auch die Repräsentativorgane, wie Stadtverordneten-Versammlung, Reichstag und Landtag darunter fallen, die nach allgemeiner Ansicht eine Sonderstellung einnehmen.[28] Zu der Frage, ob der Verbandsausschuß lediglich Repräsentativorgan ist, muß zunächst auf die Art seiner Bestellung hingewiesen werden.

Die Gemeinde- und Volksvertretung wird unmittelbar von den stimmberechtigten Bürgern gewählt und gibt daher ein getreues Abbild der Zusammensetzung der Wählerschaft. Eine solche unmittelbare Bestellung fehlt dem Verbandsausschuß. Seine Wahl wird von den Vertretungskörperschaften der zum Zweckverbande gehörigen Verbandsglieder vorgenommen, nicht von ihren Einwohnern. Von einer reinen Repräsentation kann mann daher nicht sprechen. Auch ist der Aufgabenkreis des

25) Preuß. Amtsrecht, S. 71.
26) O. Mayer, Bd. II, S. 372, Anm. 6.
27) Fölsche, S. 54.
28) Helfritz, Grundriß, S. 35, 95. Schön, S. 100. Wölbing, S. 35, 95. Hatscheck, S. 302. Brandt S. 48. Stier-Somlo, Handbuch S. 592. O. Mayer, Bd. II. S. 371. Friedrichs, Kommunalbeamtenrecht, S. 162.

Verbandsausschusses größer, als der einer Stadtverordnetenversammlung. So ergibt sich aus § 6 St.O.ö., daß letzterer nur alle die Angelegenheiten zur Beschlußfassung zustehen, die nicht dem Magistrat übertragen sind. Eine ähnliche Bestimmung fehlt im Zweckverbandsgesetz. Die Funktionen des Magistrats sind hier auf Verbandsausschuß und Verbandsvorsteher verteilt. § 22 Abs. 2 Zw.V.G. bestimmt weiter, daß für die Entfernung aus dem Amte das Disziplinarverfahren des § 39 L.V.G. Anwendung finden kann. Das bedeutet eine gewisse Gleichstellung mit den dem Verfahren des § 39 L.V.G. unterliegenden Mitgliedern des Kreisausschusses. Letztere nehmen unbestritten die Stellung von Ehrenbeamten ein.[29] Daß das Gesetz auch anderen Möglichkeiten für die Disziplinierung der Verbandsabgeordneten Raum gibt, bedeutet nur eine Konzession an die Autonomie des Zweckverbandes. Die Stadtverordneten unterliegen dagegen keinem Disziplinarverfahren.[30] (§ 20 Abs. 3 Z.G.) Für die Stellung der Verbandsabgeordneten als Ehrenbeamte spricht auch die Tatsache, daß sie vom Vorsitzenden vereidigt werden. (§ 22 Abs. 2 Z. 1 Zw.V.G.) Die Stadtverordneten werden dagegen durch Handschlag verpflichtet. (§ 28 St.O.ö.)

Nach dem Angeführten können die Mitglieder des Verbandsausschusses daher als Ehrenbeamte im Sinne der Städteordnung bezeichnet werden.[31] Im Vergleich mit dem Zweckverband Groß-Berlin, wie er vor dem Gesetz vom 27. April 1926 bestand, räumt Kormann[32] dem Verbandsausschuß die Funktionen der dortigen Verbandsversammlung vollständig und und die des Verbandsdirektors zum größten Teil ein. Damit vereint er den lediglich repräsentativen Charakter des Verbandsausschusses. Ihrer rechtlichen Beschaffenheit nach stehen die Verbandsabgeordneten daher unbesoldeten Magistratsmitgliedern gleich. Nach dem oben gewonnenen Ergebnis weist auch ihre Tätigkeit und die Zusammensetzung des Magistrats mit der des Verbandsausschusses Aehnlichkeiten auf, sodaß § 4 des Gesetzes vom 12. Februar 1924 auf die Wahlen zum Verbandsausschuß analog angewendet werden kann. Dies bedeutet jedoch die Anwendung der Grundsätze des Verhältnis-

29) Friedrichs, Kommunalbeamtenrecht, S. 162. Helfritz, Grundriß, S. 110. Brandt, S. 48.
30) Oertel, S. 168.
31) Ebenso Neuwiem, S. 171. Fölsche, S. 221.
32) Einführung, S. 146/47.

wahlrechts auf die Besetzung mehrerer unbesoldeter Wahlstellen im Verbandsausschuß.

Daß der Gesetzgeber bereits einen Anlauf zur gesetzlichen Regelung der Wahlen zum Verbandsausschuß in diesem Sinne nahm, beweist eine Anordnung der preußischen Regierung betr. Ergänzungs- und Ersatzwahlen zu den Gemeindevertretungen usw. vom 10. November 1918. (G.S.S. 18.) Nach dieser Verordnung, die inzwischen ihre Wirksamkeit verloren hat, sollten Ergänzungs- und Ersatzwahlen zu den Gemeindevertretungen, Kreis- und Provinziallandtagen und Vertretungen der Zweckverbände bis zu der bevorstehenden gesetzlichen Regelung des kommunalen Wahlrechts nicht stattfinden und die Wahlzeit für diejenigen Vertreter, für die eine Ergänzungswahl nötig gewesen wäre, bis zu der nach der neuen gesetzlichen Regelung erfolgten Wahl verlängert werden. Nach dieser Verordnung hat die preußische Regierung die Zweckverbände in Ansehung des Wahlrechts den Gemeindeverbänden gleichgestellt; denn sie spricht von einer Regelung des „kommunalen Wahlrechts" nicht von einer Regelung des Wahlrechts schlechthin.

Die Anwendung des § 4 des Gesetzes vom 14. Juni 1924 auf die Wahlen zum Verbandsausschusses berechtigt weiter dazu, die übrigen Wahlrechtsbestimmungen des genannten Gesetzes auf den Verbandsausschuß anzuwenden. So wird man dem neugebildeten Verbandsausschuß das Recht zubilligen müssen, über die Gültigkeit der Wahl seiner Mitglieder und über Einsprüche gegen die Gültigkeit der Wahl zu entscheiden.[33] (§ 6 Abs. 4 des Gesetzes vom 12. Februar 1924). Auch die in § 6 Abs. 51 c. gegebene Klage im Verwaltungsstreitverfahren findet auf die Wahlen zum Verbandsausschuß entsprechende Anwendung.

§ 6 Abs. 41 c. behandelt das Wahlprüfungsrecht, das er den neuen Grundsätzen folgend, der neugewählten Körperschaft selbst überträgt.

Friedrichs[34] will dafür die Zuständigkeit des Kreis- bezw. Bezirksausschusses in Anspruch nehmen analog § 14 Z.G.

---

33) Vgl. §§ 20, 41 des Wahlgesetzes für die Kreis- und Provinziallandtage vom 7. Oktober 1925. In diesem Sinne siehe auch Neuwiem, S. 163. A. A. Friedrichs, Anm. 6 zu § 13 S. 54, der je nach der Zusammensetzung des Zweckverbandes des Kreis- bezw. Bezirksausschuß für zuständig erklärt. S. auch die treffende Ablehnung dieser Ansicht durch Ieuwiem, S. 163 ff.

34) Friedrichs Anm. 6 zu § 13, S. 54. Stier-Somlo, Handbuch, S. 587.

Anderer Ansicht ist Neuwiem,[35] der in Anlehnung an das den neugebildeten Vertretungskollegien zugebilligte Wahlprüfungsrecht die Zuständigkeit des Verbandsausschusses bejaht. Für seine Ansicht ist § 22 Abs. 1 Zw.V.G. ausschlaggebend.[36] Er stellt den Zweckverband hinsichtlich der staatlichen Zuständigkeit bei Beteiligung von Städten einer solchen gleich. Ob unter der Zuständigkeit nur die formelle — welche Behörden — oder auch die materielle — welche Befugnisse — gemeint ist, ist dem ar sich unklaren Inhalt des Paragraphen nicht zu entnehmen. Peters[37] tritt für eine Ausdehnung auf beide Arten ein, da der Wortlaut des Gesetzes eine einschränkende Auslegung seines Sinnes nicht erkennen lasse. Danach ist z. B. gegen den Beschluß über die Gültigkeit eines Einspruches für beide Parteien die Klage im Verwaltungsstreitverfahren als staatliche Rechtskontrolle zulässig. (§ 22 Zw.V.G.) Wenn hierfür nach § 7 Z.G. der Kreis- bezw. Bezirksausschuß zuständig ist, so kann nicht dieselbe Behörde den Beschluß fassen, die über die Gültigkeit der Wahlen zu entscheiden hat. Es muß daher die Voraussetzung für ihr Einschreiten schon vorliegen, das heißt, die Beschlußfassung über die Gültigkeit der Wahlen hat durch eine andere Körperschaft zu erfolgen. Das Wahlprüfungsrecht steht daher dem neugebildeten Verbandsausschuß zu.

3. Abschnitt.

Die rechtliche Natur der kommunalen Zweckverbände ohne die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Die Beschaffenheit des Zweckverbandes ohne die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ist umstritten. Nach § 6 Abs. 2 Zw.V.G. hat der Zweckverband diese Rechte, sofern sie sämtlichen Verbandsgliedern für sich uneingeschränkt zustehen. Von den nach § 1 Zw.V.G. zur Teilnahme an der Bildung des Zweckverbandes berechtigten Mitgliedern besitzt nur der Gutsbezirk die Rechte einer öffentlichen Körperschaft nicht. § 6 Abs. 3 1 c. sieht für diesen Fall die Erlangung der Rechte mit Genehmigung des Staatsministeriums vor. Ohne sie nimmt der Zweckverband eine Rechtsstellung ein, die eher einer Kor-

35) Neuwiem, S. 165, S. 265.
36) Vgl. § 15, Abs. 3 Zw. V.G.
37) Peters, S. 261. Friedrichs Anm. 1 zu § 22 S. 74. Neuwiem, S. 239.

poration des öffentlichen Rechts als einem Verband ohne die Rechte einer Korporation des öffentlichen Rechts entspricht.[1] Denn der Gesetzgeber hat dem Zweckverband ohne Rücksicht auf seine rechtliche Struktur eine Anzahl Rechte übertragen, die das Wesen einer öffentlich-rechtlichen Korporation ausmachen.[2] So besitzt der Zweckverband nach § 17 Zw.V.G. das Recht, Gebühren und Beiträge von den Einwohnern der zum Zweckverband gehörigen Verbandsglieder zu erheben und diese selbst zu Umlagen heranzuziehen. Zu diesem Zwecke kann er sich des Verwaltungszwangsverfahren nach § 90 des K.A.G. vom 14. Juli 1893 bedienen. Der Zweckverband hat ferner Beamte, die die Stellung mittelbarer Staatsbeamten einnehmen. (§§ 19, 15 Abs. 2, 22 Abs. 2 Zw.V.G.) Der Verbandsvorsteher selbst hat Disziplinarrechte über die Beamten. (§ 22 Abs. Zw.V.G.) Der Zweckverband hat ferner eigene Organisationsgewalt, die ihn zur Aufstellung der Satzung berechtigt. (§ 10 Zw.V.G.) Er unterliegt weiter der staatlichen Aufsicht, soweit sie für die betreffende Angelegenheit ohne ihre Trennung von der Gemeinde bestand.[3] Er hat auch das Enteignungsrecht aus § 11 des Fluchtliniengesetzes von 1875. (§ 4 Zw.V.G.) Alle aufgezählten Rechte stehen aber in gleicher Weise dem Zweckverband mit den Rechten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zu, wie das Zweckverbandsgesetz abgesehen von § 6 Abs. 2 keinen Unterschied zwischen beiden Arten macht. Der Unterschied zwischen beiden Zweckverbänden kommt jedoch in Handlungen, die nicht ausschließlich auf dem Zweckverbandsgesetz beruhen, und in ihren Verkehr mit anderen Rechtssubjekten des öffentlichen Rechts zum Ausdruck. Der Zweckverband ohne die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts steht diesen nicht gleichgeordnet gegenüber. Das zeigt sich z. B. bei der Aufnahme von Anleihen.[4] Die dem Zweckverband ohne Rechtscharakter vom Zweckverbandsgesetz verliehenen Rechte machen jedoch den größten Teil den einer Korporation des öffentlichen Rechts zustehenden Rechte aus. Die rechtliche Stellung des Zweckverbandes ohne die

1) Holle, S. 48. Friedrichs Anm. 7 zu § 6 S. 32. Keil, L.G.O., S. 357.
2) Moll im Pr.Verw.Bl. Bd. 27, S. 939, will derartige Verbände als öffentlichrechtliche juristische Personen im weiteren Sinne bezeichnen, ohne ihnen privatrechtliche Rechtsfähigkeit zuzusprechen, da sie mit wichtigen Eigenschaften der juristischen Person ausgestattet und im höchsten Grade mit korporativen Elementen durchgesetzt sind.
3) Ebenso Keil, L.G.O., S. 357.
4) Szczesny, Anm. 2 zu § 6 S. 70. Ebenso Friedrichs, Anm. 5 zu § § 6, S. 31.

Rechte einer Korporation des öffentlichen Rechts kommt daher ihrer natürlichen Lage nach der eines rechtsfähigen Zweckverbandes sehr nahe. Der Gesetzgeber selbst hat diesem nur geringem Unterschiede Rechnung getragen und in § 6 Abs. III Zw.V.G. bestimmt, daß der Zweckverband ohne Rechtscharakter auf Antrag durch das Staatsministerium die Rechtsfähigkeit im öffentlichen Recht erlangen kann.

Hinsichtlich seiner privatrechtlichen Stellung kommt der Zweckverband zwei Gebilden nahe, der Gesellschaft und dem nichtrechtsfähigen Verein.[5] Erstere hat stets einen bestimmten Zweck, dem sie ihr Vermögen und den Zusammenschluß der Gesellschafter widmet. Sie ist fest an die Mitglieder gebunden. Der nichtrechtsfähige Verein dagegen ist unabhängig vom Wechsel der Mitglieder. Er zeichnet sich besonders dadurch aus, daß er einen Namen hat, und eine Verfassung besitzt. Auch der nichtrechtsfähige Verein hat einen gemeinsamen Zweck, nur bewirkt sein Fortfall zum Unterschiede von der Gesellschaft nicht seine Auflösung. Der Zweckverband ohne die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts hat stets einen Namen, wenn dieser allerdings auch das Attribut Zweckverband tragen wird. Er hat weiter eine Verfassung, die als seine Satzung weitgehende Möglichkeiten berücksichtigt. (§ 10 Zw.V.G.) Auch ein gemeinsamer Zweck ist ihm eigentümlich, die Erfüllung der von ihm übernommenen Aufgabe. Das wesentlichste Merkmal ist jedoch die Tatsache, daß der Zweckverband nicht untergeht, wenn Mitglieder neu hinzutreten oder ausscheiden.[6] Man hat bei dieser Frage den Zweckverband mit und ohne Rechtscharakter verschieden behandeln wollen. Während die juristische Persönlichkeit des Zweckverbandes mit Rechtscharakter durch das Ausscheiden eines Mitgliedes nicht berührt wird, gehe der andere unter. Für eine verschiedene Behandlung des Ein- oder Austritts von Mitgliedern bietet aber das Zweckverbandsgesetz selbst keinen Anhaltspunkt. An gesetzlichen Vorschriften bestehen die §§ 5, 10 Abs. 2 Zw.V.G. Welcher rechtliche Charakter § 5 zukommt, hat Neuwiem[7] eingehend und zutreffend erörtert. Nach ihm gilt § 5 uneingeschränkt

5) Für die Gleichstellung mit einer Gesellschaft Genzmer, S. 257. S. auch Moll im Pr.Verw.Bl. Bd. 27 S. 929, der im Endresultat zu demselben Ergebnis kommt, ohne sich über die Frage näher auszulassen. Er findet Annäherungspunkte mit der Gesamtbandsgemeinschaft des altdeutschen Rechts.

6) Friedrichs Anm. 9 zu § 5 S. 27/28.

7) Neuwiem, S. 112 ff. S. auch Wirkau, S. 76 ff. Genzmer, Anm. 17 zu § 5 S. 254 ff.

zwingend nur bei Zwangsverbänden, eingeschränkt zwingend bei allen anderen Zweckverbänden dahin, daß die Tätigkeit der in § 1 bestimmten Beschlußbehörde nicht völlig ausgeschaltet werden kann, sondern an die Stelle des Einverständnisses der Beteiligten der Beschluß des Verbandsausschusses treten kann. Das Verfahren des § 1 und § 2 Zw.V.G., der genehmigende Beschluß des Kreis- bezw. Bezirksausschusses ist obendrein nötig. § 10 Abs. 2 Zw.V.G. gestattet der Satzung, Bestimmungen über das Ausscheiden einzelner Mitglieder aufzunehmen. Das hat nicht die Bedeutung, § 5 überflüssig zu machen, sondern soll nur das Einverständnis der Beteiligten nach § 1 Zw.V.G ersetzen. § 10 Abs. 2 Zw.V.G. bietet mithin eine Erleichterung. Dazu muß stets ein Beschluß des Kreis- bezw. Bezirksausschusses kommen, der den Akt des Verbandausschusses sanktioniert. Dieser ergeht meistens in der Form der Genehmigung bei dem Wechsel von Mitgliedern. Zu prüfen ist, welche rechtliche Wirkungen die Genehmigung auf das Bestehen des Zweckverbandes hat. Sie stellt sich in der vorliegenden Form nicht als ein Ausfluß des staatlichen Aufsichtsrechts dar, sondern als Mitwirkung des Staates bei einem gemeindlichen Akte,[8] mit der Maßgabe, daß die Handlung erst Wirksamkeit erlangt, wenn der Verbandsausschuß durch seinen Beschluß die Grundlage geschaffen, und die Behörde ihre Genehmigung gegeben hat. Der Genehmigung kommt daher allgemein konstitutive Wirkung zu. Sie kann in einem Fall auch deklatorisch sein, wenn z. B. ein Verbandsglied durch äußere von dem Willen der Verbandsglieder unabhängige Ereignisse seine Selbständigkeit verliert, wie dies bei Eingemeindungen eines Verbandsgliedes in eine andere Gemeinde der Fall ist. Von Bedeutung ist die Einwirkung der Genehmigung auf den Bestand des Zweckverbandes. Es erhebt sich die Frage, ob die Erteilung der Genehmigung den Untergang des Zweckverbandes in seiner alten Zusammensetzung bedeutet, oder ob sie seinen Bestand völlig unberührt läßt. Letzteres ist der Fall. Wenn auch zunächst die Voraussetzungen des § 1 oder § 2 Zw.V.G. innegehalten sind, so würde sich die Aufstellung einer neuen Satzung aus der Diskontinuität zwischen dem alten und neuen Zweckverband ergeben. Wenn man auch hier eine konkludente Ge-

8) S. Wessels, S. 92. Auf die Natur der Angelegenheiten ist sie ohne Wirkung. Ders. S. 73. Ebenso Schön, S. 336.

nehmigung der Satzung in der erteilten Genehmigung erblicken würde, so wäre eine Neuwahl des Verbandsausschusses und Verbandsvorstehers nicht zu umgehen, da zum mindesten der Verbandsvorsteher von einem falsch zusammengesetzten Kollegium gewählt ist. Schon aus praktischen Gründen ist eine solche Regelung abzulehnen. Die Genehmigung löst daher nicht den Zweckverband in seinem ursprünglichen Bestand auf und schafft einen neuen, sie verleiht nur einem besonders wichtigen Akt des Zweckverbandes ihre Wirksamkeit.

Der Wechsel in der Mitgliedsschaft hat auf die rechtliche Beschaffenheit des Zweckverbandes keinen Einfluß. Es steht daher nichts im Wege, den Zweckverband privatrechtlich einem nichtrechtsfähigen Vereine gleichzustellen. Für diese Rechtsstellung spricht auch die Tatsache, daß die Verbandsglieder keine Beiträge im Sinne des § 705/6 BGB. zu leisten haben. Diese könnten in einmaligen oder wiederkehrenden Leistungen, in Einbringung von Geld und anderen geldwerten Leistungen bestehen. Weder die Leistung von Diensten noch die Deckung der Fehlbeträge durch Umlagen kann als Leistung in diesem Sinne angesehen werden. Denn Beiträge sind stets unabhängig von einer Verpflichtung, für den Verlust aufzukommen.

Der Gesetzgeber erkennt den Zweckverband ohne diese Rechte bereits als körperschaftliches Gebilde an, verlangt aber ähnlich wie bei nichtrechtsfähigen Vereinen zum Erwerb der Rechtsfähigkeit einen staatlichen Akt. Die Verleihung der Rechte als öffentlichrechtliche Körperschaft hat für diesen Fall besondere privatrechtliche Bedeutung, wenn auch die Erteilung auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts liegt.

Schluß.

Bei einem Ueberblick über die vorliegende Arbeit taucht unwillkürlich die Frage auf, welche Stellung die kommunalen Zweckverbände in der angekündigten Verwaltungsreform, insbesondere den Bestrebungen nach der Vereinheitlichung der Gemeindeverfassunggesetze einnehmen werden. Einesolche Reform würde das Zweckverbandgesetz formell nicht berühren; interessant ist die Frage nur vom materiellen Gesichtspunkt aus. Ueber die Zweckmäßigkeit und Bedeutung des Zweckverband-

gesetzes besteht wohl kein Zweifel. Das Anwachsen der Zweckverbände und ihre Möglichkeit, dem konkreten Fall bis in die kleinsten Einzelheiten Rechnung zu tragen, sichert ihnen in einer Verwaltungsreform stets einen festen Platz. Der Aufhebung einzelner Teile des Zweckverbandsgesetzes kann nicht besondere Bedeutung beigemessen werden, wenn auch die Vorschriften des Zweckverbandsgesetzes mit den aus der Reform hervorgehenden Gesetzen in Einklang gebracht werden müssen.

Verfasser ist der Ansicht, daß die Zweckverbände unverändert für die Zukunft bestehen bleiben können. Vom Gesetzgeber Bestimmungen zu fordern, die dem Zweckverband den rechtlichen Charakter eines Gemeindeverbandes verleihen, und so dem wissenschaftlichen Streit ein Ende machen, wäre wohl eine schnelle Lösung, über deren Sachdienlichkeit die Meinungen jedoch auseinander gehen würden. Denn die kommunalen Zweckverbände sind ein echtes Kind des Verwaltungsrechts und als solches ganz den praktischen Daseinsbedingungen unterworfen. Lebensmöglichkeit kann aber nur dann bestehen, wenn die Ausdehnungsfähigkeit und Mannigfaltigkeit der Zweckverbände sehr groß ist. Das ist aber nach dem jetzigen Gesetze der Fall.

Lebenslauf.

Am 18. Januar 1904 wurde ich in Woycin (Kreis Strelno, Prov. Posen als Sohn des verstorbenen Oberzollsekretärs Karl Hildebrandt und seiner Ehefrau Maria, geb. Linke, geboren. Meine Vorbildung erhielt ich in der Arndt-Schule in Stettin, der Bürgerlichen Mittelschule in Posen, dem Friedrich-Wilhelm-Gymnasium am gleichen Orte und dem staatl. Gymnasium in Fraustadt, das ich Ostern 1924 mit dem Abitur verließ. Darauf widmete ich mich an den Universitäten Breslau, München und Greifswald dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften. Am 21. und 22. Juli bestand ich am Oberlandesgericht Breslau die erste juristische Staatsprüfung und wurde als Referendar dem Amtsgericht in Glogau überwiesen, wo ich mich noch jetzt befinde.